

УДК 347.191.11

DOI: 10.21779/2500-1930-2022-37-3-61–66

М.Ш. Мазанов¹, Н.А. Бекишев²

Правовой статус и особенности государственных корпораций в зарубежных странах

¹ Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; tmsh79@mail.ru

² Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации; Россия, 119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76; nursultan.bekishiev@mail.ru

В современных правовых системах концепция государственной корпорации в качестве юридического лица в рыночных отношениях, организации для реализации общественно значимых целей, процесс ее создания почти одинаковы. Однако корпорации могут обладать разными правовыми статусами в разных странах, по-разному участвовать в рыночной экономике, вследствие чего принимает разные формы. В настоящей статье проводится анализ функционирования государственных корпораций в условиях рыночной экономики и исследование зарубежного опыта их функционирования. В зарубежных правовых системах нет единства в отношении коммерческого или некоммерческого характера государственных корпораций, они функционируют в форме акционерных обществ и некоммерческих организаций. Авторы приходят к выводу, что владение акциями корпорации предоставляет государству возможность обеспечивать относительную устойчивость и стабильность рынка во время кризиса.

Ключевые слова: *государственная корпорация, государственная компания, некоммерческая организация, акционерное общество.*

Актуальность исследования вопроса о государственных корпорациях и необходимость теоретической его разработки определяются тем, что государственные корпорации являются темой дискуссии, в ходе которой зачастую могут высказываться противоположные мнения относительно их функционирования, проблем и выгод создания подобных структур, их законодательной проработанности, ресурсов, которыми они будут распоряжаться и т. п. В различных странах концепция госкорпорации в качестве организации для реализации общественно значимых целей, процесс ее создания почти одинаковы, однако корпорации могут обладать разными правовыми статусами в разных странах, по-разному участвовать в рыночной экономике (госкорпорация может быть как монополистом в какой-либо сфере, примером может быть Роскосмос, так и осуществлять свою деятельность в конкурентной среде, примером может служить British Broadcasting Corporation), вследствие чего принимать самые разные формы.

В настоящей статье проводится анализ функционирования государственных корпораций в условиях рыночной экономики и исследование зарубежного опыта их функционирования.

В начале исследования необходимо отметить, что понятие государственной корпорации в Российской Федерации появилось относительно недавно и своим введением соответствующим Федеральным законом вызвало неоднозначную реакцию в научном

сообществе. В частности, часто подвергались критике некоторые положения закона и ставилась под сомнение сама необходимость создания подобного субъекта, ведь уже существовало немалое количество других способов участия государства в рыночной экономике.

Государство и экономика исторически были тесно переплетены между собой. Государство всегда влияло и влияет на экономику в различных странах в различные периоды, и в разной степени, однако в случае Российской Федерации переоценить роль государства в экономике невозможно [3, с. 38]. Традиционно считается, что в нашей стране установлена модель государственного капитализма, так как доля госсектора в экономике России является достаточно внушительной. Обоснованием данной точки зрения могут стать оценки различных организаций относительно доли госсектора в ВВП РФ. В 2016 году эта доля составила 33 % по оценке МВФ, 46 % по оценке Центра стратегических разработок, 40–50 % по оценке Moody's и 70 % по оценке ФАС. Столь большой разброс связан с проблемами в подходах к подсчету государственных активов, и, по словам директора Института стратегического анализа компании ФБК И. Николаева, если считать по доле основных фондов в собственности государства, получится лишь 18 %. При этом эксперты отмечают, что роль государства значительна в стратегически важных отраслях экономики, а именно в естественных монополиях, а также в финансовом секторе [2]. Исходя из данных ФАС доля госкорпораций в ВВП составляет 7–10 % [5], и можно сделать вывод, что госкорпорации играют важную роль в экономике России.

Государственная корпорация согласно ФЗ «О некоммерческих организациях» учреждается Российской Федерацией для осуществления общественно полезных функций. Необходимо уточнить, что имущественный взнос вносит государство, при этом передаваемое имущество уже не принадлежит государству, а становится собственностью конкретной госкорпорации. Важной характеристикой представляется то, что госкорпорация и государство не отвечают по взаимным обязательствам, если иное не предусмотрено Федеральным законом, на основе которого создается конкретная госкорпорация. Хотя госкорпорация и является организацией некоммерческой, в законе указывается ее возможность заниматься предпринимательством при условии, что это служит реализации ее целей, нормативно закрепленных соответствующим ФЗ [1].

Государственный капитализм в России подвергается большой критике со стороны исследователей, самих государственных лиц, призывающих снизить степень участия государства в экономике. Данная тенденция (увеличение доли госкапитала) наблюдается с 2000-х годов. Еще тогда она подвергалась критике, в связи с чем есть предположение касательно мотивов государства по созданию госкорпораций: так как их капитал формируется за счет государственных имущественных взносов, которые по закону переходят в собственность госкорпораций, при том, что они еще и являются организациями некоммерческими, то перешедшая к ним собственность формально уже не будет считаться государственной, благодаря чему, опять же формально, снижается и участие государства в рыночной экономике, так как обычно подсчитываются финансовые показатели коммерческих организаций с государственным участием (АО, ГУП и т. д.).

Проблемы госкорпораций также озвучивал глава Счетной палаты РФ Алексей Кудрин. По его словам, они «перекрыли всю площадку у нас в стране». Он также назвал в качестве недостатка бюрократичность госкомпаний, что в принципе относится и к госкорпорациям. В связи с этим необходимо упомянуть, что в 2021 г. Счетная палата выявила нарушения в Роскосмосе на сумму около 30 млрд руб. [6], что может слу-

жить доказательством недостатка контроля за деятельностью госкорпораций со стороны государства.

Госкорпорация из-за особенностей своего правового статуса имеет множество проблем, поэтому считаем целесообразным преобразовать их в России в акционерные общества со 100 % участием государства или ликвидировать их и передать имущество созданным им на замену государственным компаниям. Однако следует отметить, что вариант с преобразованием госкорпораций в акционерные общества гораздо менее затратный и менее затянутый, но при этом более эффективный ввиду того, что не будет необходимости тратить средства на создание, принятие соответствующих ФЗ о ликвидации госкорпораций и создании госкомпаний с теми же положениями. Кроме того, оценить эффективность АО гораздо проще, т. к. самым главным показателем такой организации является прибыль. В результате государство получит субъекты, осуществляющие те же самые функции, но при этом их деятельность будет более прозрачна, ведь столь серьезные отрасли экономики требуют особого контроля со стороны государства.

Государственные корпорации существуют не только в России, их своеобразные аналоги также функционируют во многих других государствах. Важно отметить, что в России и зарубежных странах госкорпорации имеют и общие, и отличительные признаки.

В США они называются “Federal Government Corporations” (FGC) и определяются как компании, которые создаются актом Конгресса для предоставления ориентированных на рынок государственных услуг и получения доходов, которые приблизительно или полностью покрывают их расходы. Они могут быть как коммерческими, так и некоммерческими. Общие аспекты функционирования таких организаций (например, бюджетирование или аудит) установлены актом Конгресса от 1945 г. “The Government Corporation Control Act of 1945”. Существуют три вида FGC: полностью, частично принадлежащие государству и частные корпорации. В зависимости от процента акций корпорации, которыми полностью или частично владеет государство, оно формирует совет директоров. В случае частных корпораций Правительство не владеет никакими акциями, но влияние на формирование совета директоров оно всё же имеет. Примерами FGC могут быть Почтовая служба США (The United States Postal Service), Агентство по защите окружающей среды (Environmental Protection Agency), и Федеральная корпорация по страхованию вкладов (Federal Deposit Insurance Corporation) [9].

Количество компаний с государственным участием увеличилось в США в результате экономического кризиса 2008 года, когда компании, которые начинали как частные, переходили под контроль государства и превращались де-факто в государственные корпорации [10]. Правительство США тогда предоставляло финансирование корпорациям в силу их важности для национальной экономики в обмен на долю в будущем, чтобы они могли противостоять банкротству в период экономического кризиса. Как видим, владение акциями корпораций не только предоставляет государству возможность полностью или частично формировать совет директоров, но и позволяет обеспечивать их рентабельность, что является особенно важным во время кризиса для относительной устойчивости и стабильности рынка.

Таким образом, государственные корпорации в США имеют правовой статус юридических лиц, которыми владеет или которые контролирует правительство США. Кроме того, они могут быть созданы и функционировать как в форме акционерных обществ, так и некоммерческих организаций.

Аналог государственных корпораций есть и в Великобритании – “Public Corporation” (PC). Они определяются как рыночная структура, которая получает более 50 % от

своего дохода от предоставления товаров и услуг по символическим ценам. Корпорации создаются актом парламента, контролируются правительством Великобритании, правительствами автономий и другими публичными корпорациями, а также имеют независимость в своей операционной деятельности, поэтому зачастую рассматриваются в качестве отдельных от вышестоящих учреждений институциональных единиц. Наиболее известной публичной корпорацией Великобритании является British Broadcasting Corporation (BBC).

Еще одной страной с государственными корпорациями является Австралия. Такие организации здесь носят название “Government Business Enterprises” (GBE). Как подчеркивает парламент Австралии, у них нет одного четкого определения в силу того, что они имеют особенности организаций как частного, так и государственного сектора. Имеется в виду то, что они осуществляют коммерческую деятельность с целью получения прибыли (в т. ч. и в конкурентных отраслях экономики), но при этом также реализуют государственную политику путем предоставления некоммерческих товаров или услуг. Хотя четкого определения у них нет, но зато определены основные отличительные принципы: главной функцией является осуществление коммерческой деятельности в частном секторе; они контролируются правительством, но по правовому статусу независимы от правительства и исполнительных государственных органов [8]. Также необходимо отметить, что доля участия правительства либо 100 %, либо более 50 %, поэтому контроль правительства выражается в определении структуры совета директоров и назначении государственных лиц в этот совет.

Корпорация в Австралии может создаваться специальным правовым актом парламента. В этом случае она подпадает под действие закона о государственных органах (Commonwealth Authorities and Companies Act) и называется “statutory corporation”, примером может служить почтовая корпорация Австралии (Australian Postal Corporation), либо же она учреждается в качестве госкомпании и подпадает под действие корпоративного права (Corporation Law), примером является Australian Naval Infrastructure Pty Ltd [7].

Государственный сектор Индии представлен публичными корпорациями (Public enterprises), они бывают трех форм: ведомственное предприятие (Department undertaking), госкорпорация (Statutory corporation) и госкомпания (Government company). Госкорпорации создаются на основании специального акта парламента, который наделяет их полномочиями, функциями, определяет правоотношения с органами исполнительной власти, также они обладают значительной свободой в рамках своей операционной деятельности. Другими особенностями можно считать 100%-ное участие государства в сочетании со свободой от вмешательства правительства в их деятельность и в другие финансовые вопросы (например, доход), так как они не финансируются за счет госбюджета [11]. Большинство корпораций здесь функционирует в форме акционерных обществ, некоторая часть из них является некоммерческими организациями. Также следует отметить, что коммерческие государственные корпорации в Индии имеют право выпускать свои акции в свободное обращение.

Таким образом, анализ функционирования государственных корпораций в условиях рыночной экономики и исследование зарубежного опыта их функционирования позволяют сформулировать ряд выводов и предложений.

1. Идея государственных корпораций не является новшеством в современный период. В разных странах они обладают некоторыми похожими признаками и функциями. Среди сходств с российскими государственными корпорациями можно отметить способ создания (через акт парламента), независимость операционной деятельности, предоставление товаров и услуг от имени государства бесплатно или по символическим

ценам. В зарубежных правовых системах нет единства в отношении коммерческого или некоммерческого характера государственных корпораций, они функционируют в форме акционерных обществ и некоммерческих организаций. Как показывают приведенные примеры из зарубежного опыта функционирования государственных корпораций, владение акциями корпорации позволяет государству не только полностью или частично формировать совет директоров, но и обеспечивать рентабельность корпораций, что представляется особенно важным во время кризиса для относительной устойчивости и стабильности рынка.

2. В российской практике государственные корпорации являются довольно спорным нововведением законодателя. Разумеется, они обладают рядом преимуществ, среди которых можно назвать обеспечение нацбезопасности государства и общества, широкие возможности для инновационного развития отраслей экономики, однако критике подвергаются слабая степень контроля со стороны государства по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, оценка эффективности и результативности их деятельности, качество управления, а также бюрократичность, в связи с чем видится целесообразным заменить их государственными компаниями или акционерными обществами со 100%-ным участием государства для выполнения аналогичных функций. При этом вариант с преобразованием госкорпораций в акционерные общества гораздо менее затратный и менее затянутый, но более эффективный ввиду того, что не будет необходимости тратить средства на создание, принятие соответствующих ФЗ о ликвидации госкорпораций и создании госкомпаний с теми же положениями. Кроме того, оценить эффективность АО гораздо проще, так как самым главным показателем такой организации является прибыль. В результате государство получит субъекты, осуществляющие те же самые функции, но при этом их деятельность будет более прозрачна, ведь столь серьезные отрасли экономики требуют особого контроля со стороны государства.

Литература

1. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ: ред. от 02.07.2021: Принят Государственной Думой 8 декабря 1995 года // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 10.04.2022).
2. Агеева О. МВФ оценил долю государства в российской экономике в 33 % // РБК. 2019. 12 марта. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/12/03/2019/5c879e0c9a79472f59316a90> (дата обращения: 10.04.2022).
3. Бекишиева С.Р., Яхьяев А.Т. Экономический фактор в развитии правовой системы России // Закон и право. 2016. № 5. – С. 38–41.
4. Османов О.А., Зирарова С.М. Особенности создания и прекращения государственной корпорации // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 3: Общественные науки. 2016. Т. 31, вып. 3. – С. 79–83.
5. ФАС: доля государства в экономике России превысила 50 % и препятствует развитию конкуренции // ТАСС: информационное агентство. 2019. 30 апреля. – Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/6394390?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения: 10.04.2022).
6. Щукин П. Кудрин назвал госкорпорации проблемой для России // Lenta.ru. 2021. 8 сентября. – Режим доступа: <https://m.lenta.ru/news/2021/09/08/kudrin/?from=amp> (дата обращения: 11.04.2022).

7. *Bottomley S.* Government Business Enterprises and Public Accountability through Parliament // Parliament of Australia: Official website. 2000. April 11. – URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9900/2000RP18#independent (дата обращения: 27.04.2022).

8. Government Business Enterprises // Australian Government. Department of Finance: Official website. 2020. December 14. – URL: <https://www.finance.gov.au/government/government-business-enterprises> (дата обращения: 28.04.2022).

9. *Kevin R. Kosar.* Federal Government Corporations: An Overview // Congressional Research Service. 2011. June 8. – URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL30365.pdf> (дата обращения: 26.04.2022).

10. *Matthew F.* What is a Government Corporation? // SmartCapitalMind. 2022. April 9. – URL: <https://www.smartcapitalmind.com/what-is-a-government-corporation.htm> (дата обращения: 26.04.2022).

11. Private, Public and Global Enterprises: Business Studies // National Council of Educational Research and Training. 2022. – URL: <https://ncert.nic.in/textbook/pdf/kebs103.pdf> (дата обращения: 28.04.2022).

Поступила в редакцию 7 сентября 2022 г.

UDC 347.191.11

DOI: 10.21779/2500-1930-2022-37-3-61–66

Legal Status and the Features of State Corporations in Foreign Countries

M.Sh. Mazanaev¹, N.A. Bekishiev²

¹ *Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; mmsh79@mail.ru*

² *Moscow State Institute of International Relations (University) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation; Russia, 119454, Moscow, Vernadsky Avenue, 76; nursultan.bekishiev@mail.ru*

In modern legal systems the concept of state corporations as a legal entity in the market economy, an organisation to implement public goals and the process of their creation are almost the same. However they can be of different legal status in various countries, have different functions in the economy thus having different forms. State corporation functioning is analysed and the research on the foreign countries experience of functioning of state corporations is made. In legal systems of foreign countries there is no consensus on the commercial or non-commercial status, they function both as joint-stock companies as well as non-commercial organisations. The authors of the article conclude that a state's shareholding provides the opportunity to ensure the relative stability of the market during a recession.

Keywords: *state corporation, public company, non-commercial organisation, joint-stock company.*

Received 7 September 2022